

**POR UN REFORZAMIENTO
DE LA POLÍTICA EXTERIOR
Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA**

Martín Ortega Carcelén

Documento de trabajo/Working paper 2002/06

1 de octubre de 2002

Martín Ortega Carcelén ha sido director del INCIPE y actualmente es Research Fellow en el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, de París.

Editor: Real Instituto El Cano
Coordinador: Pilar Tena
Depósito Legal: M 26134-2002

1. Introducción: la Unión Europea, entre dinosaurios

Desde el Tratado de Maastricht y durante los años noventa, la Unión Europea ha adquirido una configuración política, una unión de estados, que la convierte en un nuevo tipo de animal en la historia de las relaciones internacionales. La Unión se fundamenta en una serie de prácticas establecidas (como los Consejos Europeos, que ejercen la iniciativa política) y mantiene unas competencias propias y unas instituciones comunes, pero los estados que la componen no dejan por ello de existir. En efecto, a pesar de participar voluntariamente en un proceso de integración económica y política, los estados miembros conservan su sistema constitucional y muchas competencias tradicionales, incluidas las parcelas más notables de las relaciones exteriores y de la seguridad y la defensa. Se produce por tanto una cohabitación entre el nuevo animal y estados que tampoco responden al modelo clásico, ya que han aceptado de buen grado perder cierto protagonismo para cederlo a la Unión.

Al lado de tanta novedad, en el mundo de comienzos del siglo XXI se observa un resurgimiento de grandes estados-mamut que vuelven a la más antigua y descarnada lucha por el poder, en la que la Unión Europea, por su propia naturaleza, ni quiere ni puede participar. La pauta la ha marcado Estados Unidos. Tras un periodo lleno de esperanza en la década pasada, en el que las dos administraciones del presidente Clinton favorecieron una hegemonía benigna, el multilateralismo y la búsqueda de una sintonía con los europeos, la administración del presidente Bush ha consolidado ya una política internacional inspirada en la predominancia militar, la indiferencia hacia problemas globales como la contaminación y el subdesarrollo y, en fin, el sálvese quien pueda. Igualmente, el reciente acuerdo estratégico entre Estados Unidos y Rusia (a pesar del cual Rusia sigue su propia política en ciertas áreas, como en Irak y en Irán), las actitudes de China, India, Israel o Pakistán, el cáncer que representa Irak, el terrorismo global y la proliferación de armas de destrucción masiva hacen pensar que hemos vuelto al juego del ascenso y caída de las grandes potencias en su versión violenta, mientras que la Unión Europea sólo estaba preparada para la versión más dulce, económica y diplomática, del mismo juego. La cuestión que se abre ahora es saber si este nuevo tipo de animal más evolucionado y aparentemente mas débil, como los mamíferos, podrá sobrevivir entre los dinosaurios del pasado, sobre todo si una guerra entre ellos provoca un cataclismo mundial equiparable a la caída de un gran asteroide que nublara todo el planeta.

En este documento de trabajo se analiza en primer lugar el papel de la Unión Europea en el mundo, en relación al papel que juegan los Estados Unidos, utilizando una mirada crítica al decorado que dibujaron Huntington y Fukuyama. Después se afirma la necesidad de que la Unión refuerce su política exterior y de seguridad si quiere no sólo sobrevivir sino también proyectar su visión pacífica de las relaciones internacionales, contraria a la visión tradicional realista. En tercer lugar, se propugna una política exterior europea sin complejos y se comentan los factores que influyen en el desarrollo de tal política. Y por último se aportan algunas ideas sobre cómo debería ser la política exterior de la Unión Europea para hacer una aportación original y eficaz a un mundo globalizado.

2. El choque de los tiempos históricos

Todas las simplificaciones son inexactas por fuerza, pero pueden tener un gran valor explicativo. Esto es lo que ha pasado con las dos interpretaciones recientes de la historia elaboradas por Samuel Huntington y Francis Fukuyama justo al final de la guerra fría, que han alcanzado fama por su pertinencia y elegancia. El primero está dentro de la tradición realista y el segundo dentro de la liberal o racionalista de las relaciones internacionales, según los términos empleados por Martin Wight, en su libro admirable *International Theory: the three traditions*. (1) Ambos elaboran, en consecuencia, dos visiones distintas del futuro. (2) Para Huntington, el mundo está abocado a un enfrentamiento entre las grandes civilizaciones y los diversos estados dentro de esas civilizaciones tendrán que alinearse y tomar decisiones para participar en mayor o menor medida en esa lucha. Fukuyama, en cambio, piensa que el triunfo de la democracia y del libre mercado llevan a un futuro más pacífico en el que las instituciones internacionales tendrán un papel muy relevante. Ninguno de los dos, sin embargo, atribuye una gran trascendencia al experimento de la integración europea. En la primera teoría, la Unión Europea no tiene un significado en sí misma, ya que se engloba naturalmente en la civilización occidental. Para Fukuyama, el proceso de integración europea es otro régimen internacional más que cumple su papel junto con otros, como el FMI o la OCDE. Aunque ésta no es una crítica muy frecuente en el coro de comentarios que han provocado los dos autores, la ausencia señalada, por su importancia, resta validez desde nuestro punto de vista a las dos construcciones.

Otra interpretación reciente que no ha alcanzado la popularidad de las otras, aunque tiene una fuerza tanto ilustrativa como heurística enorme, es la que diseñó en 1997 el diplomático británico Robert Cooper, donde se presentan tres mundos, premoderno, moderno y post-moderno, conviviendo en el mismo planeta y en el mismo momento histórico. (3) En las partes premodernas del mundo, el caos ha sustituido al orden imperial (sea el de antiguos imperios, el del colonialismo o el de la guerra fría) ya que ni los estados desarrollados ni las instituciones internacionales pueden ocuparse de los problemas locales. La mayor parte del África subsahariana y sectores de Asia y de América Latina viven en esta situación, en la que muchas veces los estados no cumplen las funciones mínimas y ni siquiera desempeñan el monopolio del uso de la fuerza. En el área moderna, de hecho la más amplia del planeta, incluyendo típicamente el Oriente Medio y Asia, los estados luchan unos con otros por el poder y la influencia, y el control de las fuerzas armadas y de las fronteras es crucial. Los estados modernos persiguen rearmarse para competir con los otros y, en el caso extremo, no renuncian a la guerra para obtener sus objetivos políticos. Por último, existe también un mundo post-moderno en el que la apertura de las sociedades, el

(1) Martin Wight, *International Theory: the three traditions*, Leicester UP, Londres, 1991.

(2) Robert Cooper, 'Is there a new world order?', en Geoff Mulgan, *Life after politics: new thinking for the 21st century*, Fontana, Londres, 1997, 312-324.

(3) Pueden consultarse otras visiones interesantes sobre el futuro global en Davis B. Bobrow (ed), *Prospects for international relations. Conjectures about the new millenium*, Blackwell, Oxford, 1999.

desarrollo económico y los principios democráticos crean un ambiente propicio para la cooperación y la interdependencia en lugar del enfrentamiento. Las fronteras pierden importancia, la guerra se hace impopular y los estados están dispuestos a ceder parcelas de su soberanía tradicional con tal de alcanzar objetivos comunes. Lógicamente, la coexistencia de esos tres mundos plantea graves problemas y puede conducir a la confrontación. Reutilizando los términos de Huntington y Fukuyama, la imagen de los tres mundos de Cooper podría bautizarse como el choque de los tiempos históricos.

El mismo Cooper se muestra muy preocupado por las difíciles relaciones entre esos tres mundos tan ajenos entre sí como rabiosamente contemporáneos, y la práctica le da la razón, a través de la lacra del terrorismo global, la actuación occidental en Afganistán, la pobreza endémica y la inmigración ilegal aparejada, o las tensiones entre India y Pakistán, que nos afectan de lleno a pesar de la distancia. Sin embargo, lo que interesa ahora es subrayar que el mundo postmoderno, al que también pertenecen Canadá y Japón, está representado ante todo por Europa. Desde este punto de vista, la construcción de Cooper hace justicia a la trascendencia histórica del experimento de la Unión Europea, superando así la laguna de Huntington y Fukuyama. Para Cooper, el fin de la guerra fría supuso un cambio equiparable al del nacimiento del estado moderno en la Paz de Westphalia en 1648, porque desde 1989 y en el ámbito europeo otra vez se ha impuesto una idea totalmente novedosa del estado, que implica una forma de entender las relaciones internacionales desconocida hasta ahora.

Los estados europeos, en efecto, han demostrado una actitud de compromiso que les lleva a concebir las relaciones globales como algo diferente a la competición violenta de todos contra todos, al propugnar la diplomacia, el comercio y el derecho internacional frente a los medios militares. La cooperación en materias sensibles entre la mayor parte de los miembros de la Unión Europea, el proceso de integración europea –vigente desde el Tratado de Roma de 1957 pero profundizado sustancialmente en los últimos años–, la adopción de una moneda común, la Convención Europea de Derechos Humanos y su vigilancia, la aceptación de una reducción y un control sobre las fuerzas convencionales desde el Tratado CFE de 1990, las ampliaciones de la OTAN y de la Unión Europea hacia el este, con el coste que conllevan, y el apoyo a iniciativas como el Protocolo de Kioto y la Corte Penal Internacional atestiguan ampliamente la disponibilidad de los estados europeos a limitar su soberanía para favorecer la consecución de objetivos globales.

El esquema de un mundo post-moderno donde se encuentra de lleno Europa, por un lado, y uno moderno, por otro, también ayuda a situar a Estados Unidos en la historia. La única superpotencia global tiene muchas más dificultades que los estados europeos a la hora de aceptar una limitación de la soberanía, aunque sea por la vía de tratados internacionales libremente concluidos. A pesar de su poderío militar, por ejemplo, Estados Unidos ha sentido recientemente la necesidad de no ratificar el CTBT (que prohíbe la realización de ensayos nucleares), de denunciar el ABM (que limita la capacidad anti-misiles), o de interrumpir las negociaciones sobre el control de armas bacteriológicas con el fin declarado de desarrollar un mayor poder no constreñido por trabas legales. Al fin y al cabo, estos reflejos tienen su lógica interna al tratarse de la primera potencia mundial, a mucha distancia de las otras, que no quiere ver limitadas de ningún modo las grandes capacidades de las que dispone. Pero este reflejo ha sido llevado al extremo por la actual

administración republicana, obsesionada por aumentar la predominancia hasta llevarla a términos absolutos (con la connotación negativa que siempre tiene ese término en política), y al mantener una visión del mundo en la que la lucha militar continúa siendo el tema principal. Por estos motivos, aunque disfruta de un liderazgo tecnológico y económico indisputable, en términos de política global Estados Unidos ha elegido situarse más cerca de la parte moderna del globo que de la post-moderna.

Esta circunstancia no desagrade en el fondo a los europeos ya que saben que el mundo es un lugar peligroso en el que, más allá del remanso de paz en el que se ha convertido el viejo continente, la lucha despiadada por el poder sigue produciéndose. De hecho, los europeos delegan voluntariamente el grueso de su defensa territorial a la OTAN, que en gran medida es lo mismo que decir los Estados Unidos, y asimismo, para ser francos, los europeos se encuentran muy cómodos con el hecho de que sea Estados Unidos quien trate los complejos problemas de la proliferación de las armas de destrucción masiva, de la defensa de los recursos petrolíferos que aseguran nuestro bienestar, y de las temibles consecuencias de las fricciones entre los colosos asiáticos. Ni siquiera los estados europeos con poder nuclear y con asiento permanente y derecho de veto en el Consejo de Seguridad, Francia y Gran Bretaña, están dispuestos a cuestionar esta situación de protectorado estratégico, ni tampoco Alemania o Japón, aspirantes legítimos al Consejo de Seguridad, quieren alterar esa cómoda relación. Así, se produce una especie de simbiosis entre el nuevo animal mamífero post-moderno, la Unión Europea, y el dinosaurio más poderoso, que es el jefe de la manada de dinosaurios. Los europeos estamos tranquilos porque sospechamos que para defender al nuevo animal nacido de un experimento político muy evolucionado hace falta un dinosaurio que comparta en lo básico los mismos principios y que, aunque no participe directamente de la experiencia, piense que merece la pena que esa nueva especie de animal se desarrolle.

3. Las cuatro leyes de la guerra y la paz

El problema de esta simbiosis tan útil es que plantea contradicciones internas a largo plazo. La sólida alianza estratégica entre Estados Unidos y la Unión Europea es muy valiosa para los dos, pero podría ocurrir que una preferencia de Estados Unidos por la *realpolitik* le condujera, con el tiempo, a desentenderse de esa alianza. Igualmente, los estados miembros de la Unión que han sido pequeños dinosaurios hasta hace poco, y que se han adaptado al nuevo ambiente de colaboración institucionalizada, podrían tener la tentación de recuperar su antiguo estatuto animal. En un escenario hipotético, la nueva relación entre Estados Unidos y Rusia y la falta de amenazas territoriales directas deja a la OTAN sin contenido real, y los problemas de seguridad global son tratados bilateralmente y caso por caso entre Estados Unidos y las grandes potencias en un diálogo moderno de equilibrio de poder, en el que una Unión Europea post-moderna no tiene nada que aportar. En este escenario, Francia y Gran Bretaña quieren volver a su posición de potencias globales, y Alemania no tiene más remedio que optar por el rearme y la redefinición de posturas nacionales. De manera que la Unión Europea pierde el contenido político que se le ha dado a lo largo de los años noventa en las cumbres de Maastricht, Amsterdam, Colonia y Niza, y se limita a ser un mercado común sin más pretensiones. La continuación lógica de este escenario indeseable es que las tensiones profundas entre las potencias europeas

rebrotan, éstas se alinean con diferentes potencias de otras regiones, y la Unión y con ella la paz global saltan por los aires.

La supervivencia de la Unión Europea es muy frágil ya que, por decirlo en términos simples, se fundamenta en las leyes de la paz, mientras que las grandes potencias, y también los estados tradicionales, se mueven por las leyes de la guerra. En la teoría de las relaciones internacionales existen cuatro leyes de la guerra y la paz que pueden considerarse firmemente establecidas. Las dos primeras pertenecen a la tradición realista y las dos segundas a la tradición liberal o racionalista. La que podríamos llamar “ley de Hobbes” mantiene que en un mundo anárquico y violento sólo el estado puede garantizar un mínimo de estabilidad y las condiciones para una vida digna. *A sensu contrario*, un experimento como la Unión Europea únicamente puede darse en un contexto internacional estable (como el equilibrio del terror de la guerra fría o la victoria occidental en la misma guerra), porque en casos de crisis o incertidumbre generalizada (como por ejemplo ha ocurrido después del 11 de septiembre) son los estados los que retoman las riendas. La segunda es la “ley de los ciclos”, según la cual el ascenso y caída de las grandes potencias responde a un ciclo en el que la expansión económica y demográfica va seguida de una proyección militar y del consiguiente reto al *status quo*. En un momento determinado, los poderes retadores pueden adquirir predominancia si consiguen superar a otros poderes en decadencia. Esperando estos cambios, un equilibrio inestable regula las relaciones internacionales.

La tercera ley es de naturaleza diferente, y tiene su punto de partida en la intuición de Kant pero luego ha sido confirmada por la práctica. La “ley de Kant o de la paz democrática” sostiene que las verdaderas democracias no combaten unas con otras. Desde la segunda guerra mundial, esto ha sido demostrado suficientemente en el gran espacio en el que la democracia ha triunfado, y está por ver si la extensión del área democrática desde 1989 conlleva también una extensión del área de paz. Por último, la “ley de Monet” establece que la integración comercial (y, hoy en día cabría añadir, económica y monetaria) entre los estados hace imposible la guerra porque se produce una fusión de intereses. Todo el mundo coincide en señalar que la experiencia del mercado común, y luego de la integración política, ha supuesto una transformación de dimensiones históricas en el continente europeo, donde la pauta recurrente durante siglos había sido la guerra entre las naciones.

El problema de estas dos leyes de la paz es que, aparte de su valor descriptivo, tienen también una indudable fuerza normativa. Estas leyes marcan un camino hacia la paz que los estados que la disfrutan deben promocionar. Es totalmente incoherente el que un estado democrático que disfruta de un proceso de integración económica entre estados democráticos, que además asegura la estabilidad en su entorno, conduzca sus relaciones con el mundo exterior usando la fuerza de manera irracional para defender una posición predominante, o acepte la solución de lejanas controversias internacionales por medio de la ley del más fuerte. Simplemente, esto es incompatible con los valores que dice defender. Las más elementales definiciones de “paz” y “democracia” impiden hacer diferencias por razón de razas o de continentes, por lo que un compromiso real con estos principios y valores implica la responsabilidad de su expansión.

Una y otra vez deberíamos volver a los fundamentos de la Unión Europea para, por un lado, recordar la importancia del proyecto y, por otro, comprender que su éxito es crucial no sólo para la paz en Europa sino también para la paz en el mundo. La Unión Europea representa un enfoque radicalmente nuevo de las relaciones internacionales y debemos ser conscientes de ello con el fin de asumir la responsabilidad que supone el ser los protagonistas de una experiencia que abre el camino hacia un horizonte de un mundo sin guerras. La Unión ha abandonado la vía realista que marcan las dos primeras leyes, al renunciar a constituirse en un supra-estado superpotencia, y al renunciar a continuar el ciclo lógico de la segunda ley que conduce del ascenso económico al poder militar. Simplemente, la Unión no quiere ser una potencia clásica, dotarse de armas de destrucción masiva, ejercer llegado el caso su influencia por la fuerza, y competir por el primer puesto con otras potencias incluso a través de enfrentamientos militares. La Unión Europea está cimentada sobre otro enfoque de las relaciones globales, de naturaleza liberal, que incluye la confianza en la democracia como instrumento de paz entre las naciones, y la promoción de los intercambios económicos, de acuerdo con la tercera y cuarta leyes. Esto también incluye una confianza innata en el derecho y en las instituciones internacionales como garantes de un orden superior a los estados. A diferencia de los viejos dinosaurios, además, la política exterior de la Unión se define a través de un intercambio entre los estados miembros, lo que la hace multilateral por definición y la dota de transparencia.

El hecho de que la Unión Europea haya renunciado a la adquisición de poder convencional, sin embargo, no debe hacerle perder fuerza en sus convicciones. Al contrario, consciente de la importancia de su empeño, la Unión debería buscar y desarrollar nuevos mecanismos acordes con su naturaleza, que pudieran contrarrestar los medios que utilizan las potencias tradicionales. Por seguir con la metáfora zoológica, la Unión Europea ni quiere ni puede ser un dinosaurio más, pero como pequeño animal de una nueva especie que acaba de nacer debe tener la suficiente imaginación y la valentía necesaria para adaptarse al entorno, y asegurar su supervivencia. Para ello, debería hablar a los viejos dinosaurios con un lenguaje claro e inteligible, y debería definir métodos eficaces que le permitieran tener el lugar que le corresponde en el mundo. El disponer de una fuerte economía debería ayudarle a encontrar y utilizar esos métodos eficaces. Todo esto es necesario porque, en realidad, al asegurar la supervivencia del nuevo animal se está también posibilitando tanto la continuidad del proyecto que representa como la posible aparición de los otros nuevos animales de la misma especie que sin duda están esperando nacer. Si el experimento de la integración europea fracasara y, con él, las dos leyes de la paz, el argumento realista acabaría por mucho tiempo con el argumento democrático y liberal en las relaciones internacionales. En un escenario de lucha global, la disgregación de la Unión Europea demostraría que la soberanía estatal es la única idea a la que podemos aferrarnos, por lo que para conservar los estados fuertes hay que cultivar el rearme en lugar de la concertación. En un mundo más o menos estable, la Unión Europea ha podido prosperar; en un mundo lleno de incertidumbres en el que los dinosaurios comienzan a rugir (en gran medida porque desgraciadamente ya han olvidado los desastres de la última gran guerra entre dinosaurios), la responsabilidad de la Unión Europea aumenta porque es la que debe marcar la vía de la sensatez.

4. Europa para los europeos

Ante esta exigencia política, se abren dos cuestiones delicadas. Puede pensarse que el proyecto europeo está muy bien defendido por medio de la simbiosis estratégica con Estados Unidos, señalada anteriormente, o también puede creerse que la Unión está suficientemente representada por sus estados miembros, cuyos gobiernos son los encargados de definir su política exterior y de seguridad común (PESC). Frente a estas creencias muy extendidas, deben hacerse dos observaciones críticas. Estados Unidos, en efecto, no garantiza directamente la continuidad de la Unión Europea, pero sí ha apoyado de manera decisiva la pacificación del continente, desde la segunda guerra mundial hasta la estabilización del Este de Europa tras el fin de la guerra fría. Igualmente, Estados Unidos contribuye a la defensa de los principios fundamentales de las relaciones pacíficas entre los estados, tal y como están definidos por Naciones Unidas, y de la democracia como no lo ha hecho ninguna otra gran potencia. Ahora bien, estas dos últimas afirmaciones no son absolutas y deben matizarse. Estados Unidos conduce su política internacional con cambios muy bruscos, y en el momento presente se observa una falta de interés por la promoción de la democracia, de las instituciones internacionales, incluida Naciones Unidas, y también por su relación con la Unión Europea. No es sólo la fijación en la seguridad frente a la amenaza terrorista latente desde el 11 de septiembre lo que mueve al gobierno norteamericano, es también una convicción, expresada ya en la campaña electoral republicana, de que su política internacional debe estar basada ante todo en la defensa del interés nacional, en el lema *America first*, y en el reforzamiento de su poder militar. No es de extrañar, por tanto, que el diálogo transatlántico con la Unión Europea esté en gran medida carente de contenido, como demostró la cumbre en Washington de principios de mayo pasado: a pesar de que las inversiones y el comercio han aumentado en los últimos diez años, no hay un diálogo político profundo, y la Nueva Agenda Transatlántica de 1995 sigue siendo en gran medida una idea por desarrollar. Por debajo de una retórica oficial triunfalista, las quejas sobre el proteccionismo comercial norteamericano, los diferentes puntos de vista sobre Oriente Próximo, sobre qué tipo de acción adoptar contra Irak, acerca de la protección del medio ambiente o de los derechos humanos dejan la conclusión de que, si el punto más fuerte de la actual relación transatlántica es la lucha contra el terrorismo, mal van las cosas.

En este contexto, la Unión no puede sentirse ni representada ni protegida por la visión del mundo y por la política global del presidente Bush. La simbiosis entre el primer dinosaurio y el nuevo animal, por tanto, no pasa por buenos momentos. En un sentido, esto es simplemente una circunstancia histórica, ya que la actitud norteamericana pueda cambiar de nuevo en el futuro, por ejemplo con una nueva administración demócrata. Ahora bien, en otro sentido, esa constatación es también una llamada de atención para los europeos. El riesgo de que Estados Unidos se desentienda de los principios en los que se asienta la paz internacional, y por ende la integración europea, es muy grande, como demuestra la tozudez de ciertas tendencias políticas norteamericanas. Justo después de las complicadas elecciones de noviembre de 2000, y justo antes de ser nombrado presidente, el candidato republicano dio la impresión de que, debido a la justeza del resultado, en muchos aspectos seguiría una política bipartidista y negociada. Nada más lejos de la realidad. En la administración del presidente Bush se han instalado los adalides de la extrema derecha, del negocio del petróleo, del unilateralismo y del militarismo, lo que indica cuán enraizadas están estas posiciones en Estados Unidos. En consecuencia, no puede darse por segura la

defensa de los principios de la convivencia pacífica entre los estados por parte de Estados Unidos. La primera superpotencia se muestra hoy obsesionada con la lucha moderna por el poder regulada por las dos primeras leyes de la competición y la guerra, y desinteresada por la promoción de las dos segundas, las de la paz democrática y de la cooperación. Durante la guerra fría, la defensa de la democracia y de los derechos humanos fue dejada muchas veces de lado porque se pensaba que el objetivo estratégico de vencer al comunismo justificaba el olvido temporal de esos principios. Ahora, en algunos casos, parece que Estados Unidos ha vuelto al mismo esquema y con la excusa de la lucha contra el terrorismo en sus diversas versiones o por meros intereses renuncia a los principios democráticos (por ejemplo, en Irán, Israel o Venezuela) y a tratar las causas políticas y económicas de la inestabilidad. Al final, parece que los principios se sacrifican ahora por razones más que dudosas, como conservar y acrecentar la riqueza y la predominancia de Occidente, que si acaso está en peligro es precisamente por una avaricia miope generadora del mismo peligro.

Frente a esta actitud de los Estados Unidos, la Unión Europea debería despertar de su letargo y comprometerse más con los principios de la democracia y de las relaciones pacíficas internacionales. La Unión Europea está sumida en la actualidad en una duda paralizadora acerca de cómo debe ser su política exterior y hasta qué punto debería apoyar o matizar el liderazgo global de los Estados Unidos. No obstante, es obvio que si la primera superpotencia no atiende a la defensa de esos principios, la responsabilidad de la Unión Europea se acrecienta, porque tanto ella misma como sus estados miembros han basado su existencia en los principios democráticos de las relaciones internacionales. Mientras el primer dinosaurio esté comprometido con las leyes de la paz, existirá una firme alianza con la Unión Europea; en el caso contrario, el nuevo animal debe buscar la forma de proteger esas leyes con sus propios medios.

Por otra parte, también se piensa que son los estados miembros, que han llevado a cabo el proceso de integración hasta ahora, quienes deben garantizar la continuidad y el éxito del proceso y, por lo tanto, los estados deben continuar la conducción de la política exterior y de seguridad de la Unión. Esta presunción debe ser rebatida con otra observación crítica porque el momento actual del proyecto europeo requiere una llamada de atención a los estados. Hemos llegado a un punto en el que los ciudadanos europeos reclaman más de lo que los gobiernos de los estados miembros están dispuestos a dar. Se habla mucho del “déficit democrático” de la Unión, pero existe otro déficit que no se menciona y que puede llegar a hacer mucho daño al proceso de integración europea, que es el “déficit de política exterior”. Este déficit está produciendo una tensión creciente entre el peso económico de la Unión Europea en el mundo y las lógicas expectativas políticas que genera, por un lado, y la realidad cotidiana de una política europea exterior y de seguridad pequeña, fragmentaria, insuficiente, y llena de silencios incompresibles, por otro.

Hay al menos cuatro medidas que ratifican este déficit. En primer lugar, los ciudadanos europeos estiman que el avance más necesario en el proceso de integración es la construcción de una política exterior y de seguridad eficaz. Aunque existen diferencias entre los diversos países, el Eurobarómetro muestra repetidamente que éste es el objetivo más querido por los europeos. Sin embargo, ni los gobiernos ni los grandes partidos políticos han sabido dar forma a este deseo hasta ahora. En el plano más específico de la

defensa, un reciente estudio demuestra que un 73 % de los europeos estiman que el tiempo de unas fuerzas armadas ligadas exclusivamente a cada estado ha pasado, y que deben buscarse nuevas fórmulas defensivas para hacer frente a los retos del futuro, sugiriendo que los avances de la política de defensa europea que van desde el Consejo de Helsinki al de Sevilla son demasiado tímidos. (4)

En segundo lugar, el Parlamento Europeo viene dando una serie de resoluciones que indican unas líneas de acción para la PESC mucho más ambiciosas de lo que el Consejo y las capitales están dispuestos a aceptar. Aunque en principio no tiene competencia jurídica para ello, el Parlamento ha producido una larga serie de resoluciones que reclaman una política exterior de la Unión más avanzada, acorde con su peso global. Un ejemplo muy llamativo es el contraste que se observó entre la moción del Parlamento del pasado 10 de abril sobre el conflicto entre Israel y la Autoridad Palestina, equilibrada y decidida, y las tibias e inoperantes declaraciones del Consejo de la Unión producidas en ese mismo mes de abril. Al tiempo que se producía una crisis muy grave sobre el terreno, el Parlamento produjo un juicio convincente, de acuerdo con la política tradicional de la Unión de una solución negociada y no unilateral del conflicto, condenando a las dos partes por su uso de la violencia, considerando el uso de sanciones contra las dos partes y deplorando los desaires de Israel a la Unión, al tiempo que el Consejo optaba por declaraciones de compromiso que escondían silencios llamativos, sólo explicables por la exigencia de la unanimidad. (5)

En tercer lugar, el déficit de política exterior también se demuestra en otro plano diferente, el que se refiere al cumplimiento de los principios que rigen la PESC, establecidos en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea. Una de las innovaciones más importantes del Tratado de Maastricht (reformado después en Amsterdam) fue que la política exterior y de seguridad de la Unión se definía en función de un conjunto de principios y objetivos que vinculaban expresamente la PESC a los valores de las relaciones pacíficas y de cooperación entre los estados. Este es uno de los grandes activos de la acción exterior de la Unión, que la diferencia de la de los estados, y sobre todo de las grandes potencias, que sufren tentaciones constantes de actuar en contra de esos valores fundamentales. Sin embargo, los principios proclamados en el Tratado no han sido siempre respetados, por acción u omisión. Un ejemplo son las cláusulas democráticas puestas en los tratados de asociación, que prevén perjuicios en las relaciones comerciales si no se respetan la democracia y los derechos humanos, y que no son aplicadas en la práctica. El problema es que el control del cumplimiento de los principios por parte del Consejo y de los estados miembros no está suficientemente garantizado con mecanismos jurídicos o políticos en el Tratado.

Por último, en cuarto lugar, también existe un déficit de política exterior y de seguridad de la Unión en otro sentido, cuando se mira a la Unión Europea desde otras

(4) Franz Kernic, Jean Callaghan & Philippe Manigart, *Public opinion on European security and defense*, Peter Lang, Frankfurt, 2002, página 52.

(5) Compárese moción del Parlamento Europeo de 10 de abril de 2002, adoptada por 269 votos contra 208 y 22 abstenciones, y la declaración del Consejo de Asuntos Generales de 15 de abril de 2002.

partes del mundo. Numerosas manifestaciones desde terceros estados dan a entender que en muchas otras regiones se desearía que la Unión Europea tuviera una PESC más firme, acorde con su estatura económica. Está claro que la Unión ha producido seguridad en su entorno inmediato, sobre todo a través de las sucesivas ampliaciones, pero queda por ver si puede ejercer también un papel pacificador más allá.

Por estas razones, ni el contenido actual de la PESC ni el procedimiento para su creación son totalmente satisfactorios, lo que quiere decir para los fines de nuestro estudio que, a pesar de numerosos logros parciales, la Unión Europea no está cumpliendo suficientemente con su papel de defensa de los principios democráticos y de la paz y la cooperación internacional que sustentan el proceso de integración y la visión novedosa del mundo que la Unión encarna. Como en la actual forma de hacer la PESC son los gobiernos quienes tienen prácticamente toda la iniciativa, son los gobiernos de los estados miembros los que han decepcionado en gran medida las expectativas de los ciudadanos. Al mismo tiempo, y en términos muy generales, los gobiernos tampoco han sido siempre coherentes con los mismos principios que proclamaron como guía de la PESC en el artículo 11 del Tratado de la Unión. Esto ha sido el resultado del excesivo acento puesto en el carácter intergubernamental y en la unanimidad para la construcción de la PESC, lo que se ha demostrado improductivo. Igualmente, el papel exagerado de la presidencia rotatoria, desarrollado en la segunda mitad de los noventa, y el bajo perfil impuesto a la Comisión y al Parlamento en la formación de la política exterior y de seguridad ha llevado a una PESC sin contenidos reales. Al no haber una representación suficiente del interés europeo y del punto de vista colectivo de la Unión entendida en su conjunto, la elaboración de la PESC se convierte en algo así como el adorno de un árbol de Navidad, como dijo Javier Solana con respecto a las estrategias comunes, en el que cada estado coloca sus figuritas de cualquier manera, pero no se aprecia un diseño de conjunto. Este síndrome ya se advirtió en un contexto más amplio en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, y vuelve a reproducirse cada vez que una situación o crisis internacional recibe valoraciones diferentes por parte de los distintos estados miembros. En estas circunstancias, las declaraciones de la PESC representan sólo un denominador común, ya difícil de alcanzar, pero después la aplicación práctica del contenido de esas declaraciones se convierte en un duro ejercicio de negociación, en el que el mínimo desacuerdo entre los estados conduce a la inacción y al final a la frustración. En efecto, en el momento presente, los gobiernos, actuando en el marco europeo, no satisfacen las necesidades y las demandas de los ciudadanos por lo que se refiere a la política exterior. Deben ser los ciudadanos y los pueblos europeos, en consecuencia, los que reclamen a sus gobiernos una defensa más decidida de los principios democráticos que sustentan las relaciones pacíficas y de cooperación en el mundo.

5. Por una PESC sin complejos

La creación de un Alto Representante para la PESC a partir del Tratado de Amsterdam, de enviados especiales, la redacción de estrategias, posiciones y acciones comunes, y la construcción de una dimensión militar y de policía para completar la PESC desde 1999 no han evitado la impresión de que la Unión carece todavía de una política exterior digna de ese nombre. ¿Cuál es la razón profunda por la que la PESC sigue sin despegar, por la que los estados no terminan de quererla, y por la que esa política (o su ausencia) continúa siendo una fuente de profunda frustración para la mayoría de los

Europeos? Pienso que la respuesta hay que buscarla en dos complejos que atenazan a la PESC y que le impiden ejercer todas sus potencialidades: un complejo que podríamos llamar “americano”, y otro que podríamos denominar “histórico-estatal”. El primer complejo se refiere a la difícil simbiosis que se ha apuntado más arriba entre el primer dinosaurio y el nuevo animal, y está alimentado a ambos lados del Atlántico por aquellos que auguran consecuencias nefastas si se produce un distanciamiento político entre los dos aliados. Sin embargo, no se debe pensar en términos de distanciamiento sino de debate abierto entre dos visiones del mundo que tienen mucho en común pero son diferentes. Hasta que los Estados Unidos no acepten la mayoría de edad de la Unión y hasta que los propios europeos no se den cuenta de que han alcanzado plenamente esa mayoría, las relaciones entre los dos no darán todo su fruto, para ellos y para el resto del mundo. Ni se trata de constituir un polo político que conteste sistemáticamente a los norteamericanos (como quieren los europeístas feroces), ni de aceptar sin rechistar todo lo que digan nuestros aliados (como desearían los atlantistas acríticos), se trata más bien de encontrar un camino intermedio en el que los dos mantengan un debate franco y respetuoso. En definitiva, los principios y valores que se encuentran en la base de nuestros sistemas políticos rechazan las verdades absolutas y potencian la libre expresión, el debate y la competencia sana como elementos esenciales de la convivencia. Para superar este complejo americano, sin embargo, es más necesario que los europeos primero hagan sus deberes en casa y hablen de manera concertada y con voz más alta, que haya un cambio de actitud al otro lado del Atlántico.

En cuanto al complejo histórico, es todavía más difícil de corregir que el anterior. Los estados-nación europeos, grandes o pequeños, son producto de una historia de siglos cargada de suspicacias y rivalidades. La soberanía era la única forma de mantener la independencia, de afirmar su personalidad frente a los otros, y de organizar la vida política dentro de una unidad de fuerte legitimidad como es el estado. Pero la soberanía también llevó a guerras sanguinarias e interminables entre los estados de nuestro continente y a una expansión colonial injusta. Con todo, el invento europeo del estado democrático y constitucional ha gozado de buena salud desde la segunda guerra mundial, e incluso ha soportado bien una pérdida de protagonismo debido a la descolonización, primero, y a la integración europea y a la globalización después. Cuando se trata de dar el último paso en ese proceso de integración, no obstante, y de tocar materias tan cercanas a la soberanía como las relaciones exteriores, la seguridad y la defensa, tanto los políticos como las burocracias nacionales, conscientes de que se va a alterar el patrón westphaliano, se sienten como si estuvieran al borde del precipicio. Es cierto que se han transferido competencias tan importantes como las políticas agraria, comercial o monetaria, pero ahora se está tocando el nervio y el hueso de la soberanía. En lugar de adoptar una actitud valiente y de mirar con optimismo a un futuro en el que el estado transformado, despojado de su vertiente hobbesiana, puede convivir con la Unión (como fue el caso de otros estadistas europeos anteriores), los líderes actuales se sienten timoratos, quieren guardar sus parcelas de autonomía, y no permiten que la política exterior, de seguridad y de defensa de la Unión se lleve a cabo de una forma más racional y más coherente con los principios. Al final, en efecto, los que salen perdiendo son los principios que decimos defender, que en momentos de incertidumbre no son sostenidos ni por los estados ni por la Unión.

Para superar estos dos complejos y para dar lugar a una PESC satisfactoria, tendrían que darse unas circunstancias que no parecen percibirse en el horizonte. La ola europeísta de finales de los años ochenta y principios de los noventa, que permitió completar el mercado interior y la unión monetaria, y que confirió sendas dimensiones política y militar a la Unión, parece haber dado paso a una ola nacionalista sobre la que navegan gobiernos de derechas y de izquierdas. Esto no debe desanimarnos, sin embargo. La política será el arte de lo posible, pero el pensamiento es el arte de lo probable y de lo deseable, y en este sentido debemos seguir reclamando una PESC plena y sin complejos, porque es absolutamente necesaria para completar el proceso de integración europea, aunque ese logro tarde años en llegar.

El desarrollo de la PESC depende de factores externos a la Unión Europea y de otros internos. Los externos son más imprevisibles y se refieren sobre todo a la existencia de riesgos y amenazas, y a las crisis que estallen a nuestro alrededor. Ahora que Rusia ya no preocupa sino que es un aliado, el terrorismo internacional se presenta como la gran amenaza. Sin embargo, la lucha contra el terrorismo ha dado lugar a una cooperación europea y transatlántica en cuanto a medidas policiales y judiciales que no se ha visto acompañada de un similar entendimiento sobre las actuaciones políticas contra el terrorismo (como muestran las diferencias en relación a Irán, Irak, o la Autoridad Palestina), o en la atención a sus causas. En la medida que los europeos sientan cernirse graves amenazas contra su seguridad, el papel de la OTAN será reforzado pero, si no es así, la OTAN se transformará en una organización de cooperación militar con un fuerte componente político y quizás habrá mas espacio para el desarrollo de la PESC. Ahora bien, no parece que la PESC vaya a dar pasos muy importantes si no se presentan revulsivos exteriores que despierten a los europeos de su plácido sueño. Del mismo modo que la urgencia frente a los abusos serbios puso en marcha a la OTAN en 1995, que la impotencia europea en Kosovo condujo a la intervención de la OTAN en 1999 y a la aceleración de la política europea de seguridad y defensa, y que los atentados del 11 de septiembre produjeron el reforzamiento de la cooperación policial europea y transatlántica, deberá ser otro *shock* el que provoque el relanzamiento de la PESC. Es triste comprobar que la historia raramente funciona por el método del convencimiento racional, sino que avanza más bien por este método convulsivo de acción-reacción. Desgraciadamente, la grave crisis que ha vivido Oriente Próximo no ha sido una señal de alarma suficientemente audible para los europeos. Quizás acontecimientos indeseables como un desastre natural de proporciones planetarias, una guerra nuclear en Asia, un corte en el suministro de petróleo, u otros incluso peores, terminen convenciéndonos de que no podemos permanecer pasivos.

Los factores internos son en primer lugar de naturaleza política. Hasta el verano 2002, los resultados de las elecciones en Italia, Holanda y Francia presentaban un panorama que no era muy favorable al reforzamiento de la PESC, ya que la mayoría de esos gobiernos tienen rasgos nacionalistas. La reelección en Alemania de Schroeder en equipo con Fischer en septiembre de este mismo año permite esperar durante ésta su segunda legislatura una defensa más decidida de posiciones cercanas a una Europa federal y del método comunitario. De cara a la Convención en curso preparatoria de la Conferencia de reforma de la Unión y a la importante cita de 2004, en efecto, los líderes populares europeos con participación muy relevante del presidente José María Aznar han presentado una visión de la Unión en la que intentan guardar la primacía de los estados miembros, no

sólo en la PESC, sino también con respecto al pilar comunitario. Por su parte, la visión de los socialistas europeos, muy influida por los alemanes, acuerda mayor importancia a las instituciones comunes. En cualquier caso, está claro que la mayoría actual de gobiernos de corte nacionalista, incluido el de Tony Blair, no constituye el contexto idóneo para el relanzamiento de la PESC. Esta tendencia nacionalista o, por mejor decir, renacionalizadora se produce en un momento en que los ciudadanos de la Unión Europea miran con preocupación sus economías, la inmigración y la ampliación. En el fondo, todo ello está conectado a la azarosa relación entre el norte global post-moderno, cada vez más rico y celoso de preservar su bienestar, por un lado, y una vecindad moderna, en el este de Europa, en Rusia y en el Mediterráneo, y el mundo pre-moderno un poco más lejano pero acechante, que ni siquiera entrevé soluciones a su situación de miseria, por otro.

En gran medida, el problema del momento político actual en Europa no es una cuestión de derechas o de izquierdas sino la ausencia de un liderazgo clarividente y con sentido histórico que sea capaz de explicar correctamente los problemas a la opinión pública y que proponga soluciones novedosas y eficaces. La trampa fatal en la que han caído tanto la mayoría de los líderes como la mayoría de los votantes europeos es que la defensa de nuestro bienestar, de nuestros estados y de los grandes avances de la Unión Europea pasa por la protección a ultranza de lo nuestro frente a la avidez de los excluidos. Pero éste es un planteamiento erróneo que tarde o temprano se quebrará, porque se asienta en una contradicción fundamental: mantener nuestro progreso no puede basarse en el atraso de los demás. Por ejemplo, la Unión no abre sus mercados a los productos agrícolas del Mediterráneo, ni favorece seriamente la transición democrática en esa misma región, ni se preocupa realmente de los conflictos y el subdesarrollo en el África sub-sahariana, políticas que favorecerían la fijación de las poblaciones, pero al mismo tiempo quiere detener las avalanchas de inmigrantes ilegales que vienen de esas zonas. Una de las razones del avance de Le Pen y de otras fuerzas de la extrema derecha en Europa es que muchos votantes, detectando esas contradicciones en las fuerzas políticas, prefieren el original a la fotocopia. Sorprendente triunfador de la primera vuelta de las presidenciales francesas, Le Pen tiene mucho de extrema derecha pero quizás más de nacionalismo trasnochado, por eso no es de extrañar que durante su campaña lo apoyara el nacionalista ruso Zhirinovski (que lo hizo), o que lo hubieran hecho los apóstoles del *America first*, que se entienden muy bien con los del *La France d'abord*. La fórmula para luchar contra esos excesos es recuperar la filosofía del proyecto europeo para que, lejos del nacionalismo de viejo cuño y del miedo típico de los nuevos ricos, los ciudadanos comprendan que la integración europea es una garantía de estabilidad y que la apertura hacia el exterior no es mera generosidad sino que tiene sus recompensas. Quizás para hacer frente a los Le Pen europeos y a sus amigos haga falta una generación de halcones europeos.

Un factor interno a la Unión que influye de manera crucial en la evolución de la PESC es la actitud de los estados más grandes, sobre todo de Alemania y Francia. Sólo cuando esta pareja funciona, la integración europea avanza. Las reticencias de los últimos dos o tres años han perjudicado sin duda la definición del proyecto europeo. Tras las elecciones en Alemania, la gran esperanza es que los gobiernos alemán y francés, establecidos en políticas internas de centro, reencuentren el camino del diálogo y del acuerdo profundo que ambos países experimentaron no hace tanto tiempo. El hecho de que el gobierno de Schroeder haya discrepado abiertamente de la posición de Estados Unidos

sobre Irak durante la campaña electoral no debe ser visto como un signo del debilitamiento de la relación transatlántica sino como un signo de la buena salud de esa relación. En realidad esa nueva actitud alemana más decidida puede favorecer una nueva relación franco-alemana y el desarrollo de la PESC. Alemania, por su peso real y simbólico, y Francia, con su carácter de potencia más tradicional, pueden marcar el ritmo del reforzamiento de la PESC. Por lo que se refiere a Alemania, existe una interesante línea ascendente que va desde la reunificación hasta las recientes manifestaciones de Schroeder y de Fischer sobre la “independencia” de la Unión Europea con respecto a la política exterior de Estados Unidos, y que pasa por la decisión de la Corte Constitucional de 1994 admitiendo la presencia de fuerzas armadas alemanas en operaciones de paz, y por la participación en la intervención en Kosovo en 1999. (6) Resta por ver si esta línea cristaliza en el apoyo de una política exterior y de seguridad europea más robusta. En cuanto a España, el gobierno del presidente Aznar parece seguir tácitamente el enfoque británico de favorecer ampliación, enfriar la profundización, y optar por una Europa atlántica antes que por una franco-germánica en la que seríamos periferia. Sin duda, hay que sumar en el activo de la presidencia española la potenciación de la cooperación policial y judicial y de la lucha contra el terrorismo; en cambio, hay que lamentar que no se haya ejercido igualmente la iniciativa para hacer avanzar la PESC.

Por último, la marcha de la ampliación y el debate sobre el futuro de Europa también influirán en la evolución de la PESC. Contrariamente a lo que muchos piensan, la ampliación puede provocar una clarificación de los aspectos políticos de la Unión, incluida la toma de decisiones, ya que está creciendo la conciencia de que la gestión de los órganos tanto comunitarios como intergubernamentales puede convertirse en una pesadilla en una Unión ampliada si no se toman medidas. Estas tienen que ir necesariamente en el sentido de reconocer mayor peso o bien a los grandes estados o bien a las instituciones comunes. En este sentido, la reforma de la presidencia rotatoria, sea cual sea la solución final, favorecerá un reforzamiento de la PESC. Todas estas reflexiones llevan a la conclusión de que la necesaria reformulación de una PESC sin complejos es una tarea ardua, y que probablemente la cita de 2004 sea demasiado pronto para abordarla.

6. Cuestiones espinosas

Aunque su definición tenga que ser para después de 2004, ¿cómo será la política exterior y de seguridad de la Unión en el futuro? Una serie de opiniones personales sobre aspectos centrales de esa política servirán de respuesta a esta difícil pregunta.

La primera cuestión es la posibilidad de que algún estado miembro decida quedar fuera de la PESC si ésta finalmente se refuerza. Existen razones a favor y en contra de esta posibilidad, pero parece evidente que, si se quiere progresar seriamente, no habrá más remedio que permitir la flexibilidad. Los precedentes de la participación en el régimen de Schengen y en la unión monetaria muestran que la ausencia de algunos estados no impide dar pasos importantes por parte de la mayoría. La creación del euro fue precedida de tensiones entre el ECOFIN y el Consejo, y entre Alemania y los demás estados miembros,

(6) Véase Martin Ortega, *Military intervention and the European Union*, Institute for Security Studies, Paris (Chaillot Paper 45), marzo 2001, página 48 (texto accesible en www.iss-eu.org).

y al final se llegó a una solución más o menos satisfactoria para todos. En el caso de la PESC, el establecimiento de una verdadera política exterior europea dará lugar a importantes debates, y previsiblemente la duda principal será si acaso esa política, incluida su dimensión militar, podría funcionar sin el Reino Unido. Hoy parece imposible que la respuesta sea afirmativa, pero una dilución del contenido de la OTAN tras la cumbre de Praga de noviembre de 2002 y una nueva actitud más decidida por parte de Alemania y Francia podrían, con el tiempo, hacer posible esa ausencia.

En segundo lugar, el sistema de toma de decisiones no puede seguir siendo la unanimidad, pero tampoco la mayoría cualificada acordada en Niza para el primer pilar parece una solución razonable para la PESC. Debería buscarse por tanto un sistema reforzado específico para esta política que, aunque estuviera cerca de la unanimidad, permitiera la abstención constructiva y también incluso el voto negativo de algunos estados. Una idea que podría estudiarse entre otras sería copiar del sistema de toma de decisiones del Consejo de Seguridad la posibilidad de veto, sólo reservado para los estados más grandes.

Es obvio, en tercer lugar, que son precisos nuevos arreglos institucionales para que la PESC sea producida y ejecutada de manera más clara. El sistema de pilares diseñado en Maastricht para apartar a la Comisión y al Parlamento de la PESC hace aguas por todas partes. La situación actual en la que se diferencian los aspectos económicos gestionados por la Comisión y los aspectos políticos definidos por el Consejo (presidencia, alto representante y secretaría) presenta una amiguedad entorpecedora. A pesar de las grandes cualidades personales y de la excelente ejecutoria de Javier Solana en medio de muchas dificultades, la experiencia del Alto Representante no es satisfactoria porque después de todo no representa tanto a la PESC (entendida como el conjunto de principios y políticas definidas previamente) como a la presidencia de turno o, en el mejor de los casos, a las decisiones circunstanciales de los Consejos, que pueden no ser coherentes puntualmente con los principios y valores de la PESC. El Alto Representante (figura que debería fusionarse con la del comisario de asuntos exteriores) debería actuar por cuenta y defender los intereses de la Unión, con todo lo que ello implica. No puede ser un representante de mínimos, pendiente del visto bueno de todos y cada uno de los estados y recortado en su acción cotidiana, sino que debería representar las corrientes dominantes y los principios de la PESC. La representación de la Unión en el exterior, además, debe tener un mayor peso. No es que tenga que existir una diplomacia europea, como ha sugerido el Parlamento Europeo, pero las delegaciones actuales (de la Comisión) deberían hablar tanto en nombre de la Comisión como en el del Consejo (lo que hoy hacen los enviados de la presidencia de turno), y en las cuestiones europeas las delegaciones de la UE deberían ser *primus inter pares* de las representaciones diplomáticas de los estados miembros.

Por lo que se refiere a los contenidos, todas las cuestiones llamadas transversales deben ser del interés de la PESC. Debería estudiarse cómo introducir una especie de subsidiariedad invertida para tratar a nivel europeo los problemas internacionales en los que la Unión tiene una ventaja comparativa clara con respecto a los estados individuales. Esto incluye cuestiones como el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza, los recursos energéticos, la contaminación planetaria, la protección de los derechos humanos, y la lucha

contra la proliferación nuclear, así como un aspecto crucial que es en el interés de la Unión, como es avanzar hacia el desarme más amplio posible.

En quinto lugar, en cuanto a los medios, la nueva política exterior europea debería ser construida a la medida del nuevo animal. Hace años que los europeos hemos sentido necesario crear la Unión para superar los males del pasado, lo que quiere decir dejar de ser dinosaurios tan peligrosos para los otros como para sí mismos, lo cual excluye por principio los medios tradicionales militares. La Unión debería explotar a fondo la diplomacia, bilateral y multilateral, y sobre todo en su dimensión económica. Su capacidad de jugar sabiamente con el comercio y con la ayuda al desarrollo le confieren unas posibilidades enormes que no ha aprovechado todavía. Existen países, como los nórdicos u Holanda, que tienen una gran proyección exterior no por sus medios militares sino sobre todo por sus esquemas de cooperación al desarrollo. Igualmente, los instrumentos de la condicionalidad (con respecto al cumplimiento de los principios) y de las sanciones económicas plantean muchos problemas en su aplicación práctica pero no por ese motivo hay que renunciar a ellos.

Ahora bien, la diplomacia económica no debe ser el único instrumento de la Unión. En sexto lugar, una PESC completa y sin complejos debería incluir una dimensión de seguridad y defensa que fuera compatible tanto con la Alianza Atlántica, por un lado, como con el mantenimiento de las responsabilidades individuales de los estados, sobre todo por lo que se refiere a la defensa territorial y de sus intereses específicos, por otro. Desde el Consejo Europeo de Helsinki se está creando una fuerza europea de unos 60.000 efectivos, con sus medios correspondientes, y una fuerza de policía de unos 5.000 efectivos, para realizar las misiones de prevención de conflictos y de gestión de crisis definidas dentro de las misiones tipo Petersberg. (7) Sin embargo, esto no es suficiente. Después de este desarrollo, sería necesario incrementar la cooperación para racionalizar la excesiva multiplicación actual de las fuerzas armadas y de las adquisiciones de bienes de defensa, y sería necesario aumentar el presupuesto de defensa en cada estado a través de unos criterios de convergencia establecidos por la Unión, con el fin de estar mejor preparados para mantener la paz y seguridad internacional (lo que exige también mantener la ayuda al desarrollo al mismo tiempo). Igualmente, en el plano europeo deberían hacerse esfuerzos para tratar las cuestiones estratégicas globales, quizás a través de la elaboración de un concepto estratégico europeo, compatible con el de la OTAN. Por último, una base fundamental de una PESC sana y completa es una garantía de legítima defensa colectiva entre los estados miembros. No es lógico que una integración política y económica como la que vive en Europa no esté acompañada de una solidaridad entre los estados miembros para su defensa mutua. Una garantía de asistencia militar debería existir por tanto entre los miembros de la Unión, lo que no tendría que afectar, por supuesto, la cohesión en la Alianza Atlántica.

(7) Según el artículo 17.2 del Tratado de la Unión Europea, la fuerza militar europea está destinada a las misiones humanitarias, de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis, lo que no incluye la defensa territorial de los estados ni la respuesta a las crisis más graves, que la mayoría de los estados miembros de la UE dejan a la OTAN, de acuerdo con su concepto estratégico de abril de 1999.

7. Conclusión: La Unión Europea necesita una política exterior y de seguridad fuerte

En conclusión, la Unión Europea y sus estados miembros representan una nueva forma de entender las relaciones internacionales, en la que se favorecen los principios democráticos, la paz y la cooperación internacional, en vez de la lucha por el poder que ha dominado las relaciones entre los estados durante siglos. Estados Unidos también defiende esos valores, pero pasa por cambios muy bruscos en su política exterior, y como primera potencia siempre tendrá la tentación de actuar de acuerdo con sus intereses y en contra de los principios. Por este motivo, la Unión Europea debe mantener su alianza con los Estados Unidos, pero al mismo tiempo debe asumir la responsabilidad histórica que le corresponde de desarrollar una política exterior y de seguridad común más decidida y eficaz. La Unión no desea convertirse en un dinosaurio más y adquirir los medios militares para competir con los otros, la Unión es un nuevo tipo de animal que tiene que potenciar otros medios como la diplomacia y la acción económica. Son los ciudadanos europeos los encargados de exigir a sus gobiernos el fin del “déficit de política exterior” que padece la Unión, y la asunción de un mayor compromiso para promocionar la paz y el desarrollo en el mundo. Aunque esta cuestión no se encuentra entre las centrales de la Conferencia Inter-Gubernamental de 2004, y aunque la ola nacionalista que recorre Europa puede suponer un frenazo al proceso de integración, la necesidad de reforzar la política exterior y de seguridad por parte de la Unión Europea es un imperativo irrenunciable si se quiere mantener esta contribución única a la convivencia global.

Documentos de trabajo/ Working papers
Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos:

1) *Documento de trabajo/Working paper 2002/01*

LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS, Florentino Portero.

29 de mayo de 2002

2) *Documento de trabajo/Working paper 2002/02*

SPANISH MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION REVISITED,

Charles Powell

15 June, 2002

3) *Documento de trabajo/Working paper 2002/03*

¿ES AL QUIDA UNA AMENAZA PARA EUROPA?, Juan Avilés

15 de julio de 2002

4) *Documento de trabajo/Working paper 2002/04*

SEMINARIO INTERNACIONAL: EL MUNDO UN AÑO DESPUÉS,

Stefano Silvestri, William Pfaff y Jorge Dezcallar

11 de septiembre de 2002

5) *Documento de trabajo/Working paper 2002/05*

RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES: UNA COMPLEJA AGENDA

Carlos Echeverría Jesús

30 de septiembre de 2002